



Indian and Northern
Affairs Canada

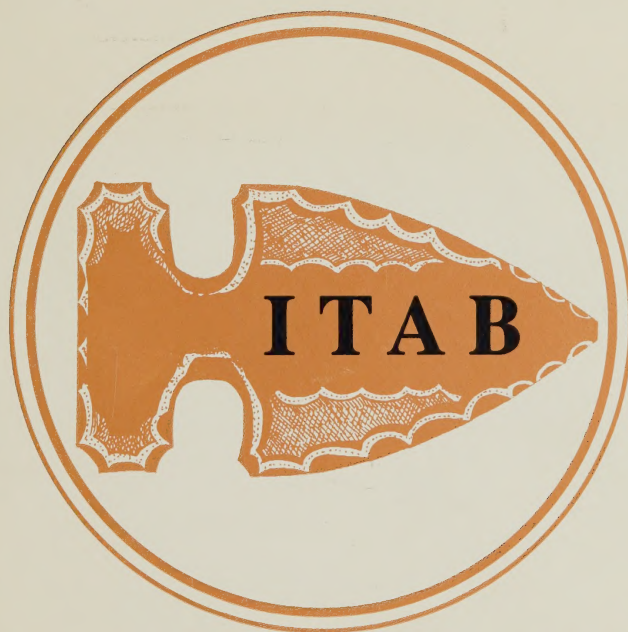
Affaires indiennes
et du Nord Canada

CA1
TA 700
-1992
W37

3 1761 11765526 6

Why Tax ?

Considerations for First Nations Councils



Canada

CH
IA 700
-1992
437

Why Tax ?

Considerations for First Nations Councils



**Indian Taxation
Advisory Board**

© Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1992.

QS-5299-000-BB-A1
Catalogue No. R32-123/1992
ISBN 0-662-59331-6


Minister of Supply and Services Canada



First Nations have the right to tax non-Native interests in reserve lands. This could include shopping malls, golf courses, residential subdivisions, industrial development, utilities and other leased interests on their lands.

This brochure outlines the taxation powers of First Nations Councils and the issues involved in implementing these powers. It also provides an overview of the steps required to initiate taxation of non-Native interests in reserve lands.

Indian Taxation Advisory Board
Indian Taxation Secretariat
Indian and Northern Affairs Canada
10 Wellington Street
Hull, Quebec
K1A 0H4
(819) 997-8210



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117655266>

TABLE OF CONTENTS

	Page
THE LEGAL ROOTS	1
Indian Taxation Advisory Board	2
WHY TAX?	3
Exercising Jurisdiction	3
Raising Revenues	4
Managing and Administering Reserve Land	4
POTENTIAL TAXABLE INTERESTS	6
ALTERNATIVES TO TAXATION	7
User Fees	7
Grants in Lieu of Taxes	7
EXEMPTIONS	7
Tax Exemptions	7
Development Tax Holidays	8
TAXATION CONSIDERATIONS	8
HOW TO IMPLEMENT TAXATION	10
Stage 1. Decision to Tax	11
Stage 2. Preparation	11
Stage 3. Communications Strategy	13
Stage 4. Analysis	14
Stage 5. Recommendation	15
Stage 6. Ministerial Decision	16
Stage 7. Follow-up	16
Stage 8. Assessment Appeals	16
PROCEDURES - TIME FRAMES	17
Regular Procedure	17
Expedited Procedure	18
SUMMARY	20

THE LEGAL ROOTS

Taxation is an exercise of government jurisdiction. In the context of reserve lands, it is an exercise carried out by the Council of a First Nation. The subject of this guide is the taxing of specific interests in reserve lands which are separate from the basic collective interest of First Nation members.

Historically, First Nations distributed wealth by sharing, gift giving, potlatches and giveaways. In non-Native terminology these could be classified as forms of taxation.

The Indian Advancement Act of 1884 recognized the right of First Nations to tax themselves. However, since most First Nations did not have a cash economy and the majority of their members lived below the poverty line, it was not a viable option.

According to the Indian Act, reserves are lands held by the Crown for the use and benefit of First Nations members. Members have an interest in their reserve land. The interest that allows a non-Native or corporation to use reserve land for some specific purpose is separate from the collective interest of all the members of the First Nation.

Before the enactment of Bill C-115 in 1988 (also referred to as the Kamloops Amendment) the Indian Act did not clearly state whether land surrendered for lease was included as part of the Indian reserve.

Bill C-115 made it clear that leased land was still considered part of an Indian reserve. Under section 83 of the Indian Act, a First Nation Council has the right to enact a by-law to tax interests in all land within its territory. This includes rights to occupy, possess or use land on the reserve. The tax must be used for local purposes only.

In amending section 83, Bill C-115 changed the wording of the definition of Indian reserves. It made it clear that Indian reserve lands leased to outside parties were part of the reserve. The amendment also changed the terminology, replacing the word "surrendered" with the word "designated." The amendment therefore allowed First Nations Councils to tax third-party interests in reserve lands by enacting a taxation by-law.

Section 83 of the *Indian Act* sets out the necessary elements for the enactment of a tax by-law. Section 83 states:

83. (1) Without prejudice to the powers conferred by section 81, the council of a band may, subject to the approval of the Minister, make by-laws for any or all of the following purposes, namely,

(a) subject to subsections (2) and (3), taxation for local purposes of land, or interests in land, in the reserve, including rights to occupy, possess or use land in the reserve.

This means that:

- a Council of a First Nation
- may, with the approval of the Minister of Indian Affairs,
- enact a tax by-law
- for local purposes
- of land and interests in land in the reserve.

Indian Taxation Advisory Board

Following Bill C-115, the Indian Taxation Advisory Board was created in 1989 to help First Nations exercise their taxation jurisdiction.

The 10 members, most of whom are Aboriginal, are appointed by the Minister of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). As a collective body, they make recommendations to the Minister regarding by-laws and other taxation issues.

The Board has two committees: a rates committee which deals with by-laws and a policy committee which deals with policy issues affecting First Nation taxation. The Board meets quarterly in March, June, September and December.

The Indian Taxation Secretariat, currently located in the Department of Indian Affairs and Northern Development, provides support to the Board as well as assistance to First Nations in developing and implementing a taxation system.

At each stage of the process, the Indian Taxation Advisory Board and the Indian Taxation Secretariat are available to provide support, assistance and advice to First Nations.

WHY TAX?

Taxation, as a basic function of government, facilitates self-government and makes a First Nation more self-sufficient by increasing its revenue potential.

There are three basic reasons for implementing a taxation by-law:

- to exercise a First Nation's governmental jurisdiction
- to raise revenues for the First Nation
- to enhance the management and administration of reserve lands.

Exercising Jurisdiction

By enacting a tax law, a First Nation Council demonstrates its jurisdiction over the territory to which the tax by-law applies, that is, the land within the reserve boundary.

Some provincial and municipal governments tax non-Indian businesses located on reserves. Others do not. By taxing the non-member land user, the First Nation serves notice that it is exercising jurisdiction over its territory. The provincial or municipal government then withdraws from taxation to avoid a layering of taxes.

Raising Revenues

Taxation enables First Nations to raise revenues independent of government funding. A First Nation must use taxation revenues for "local purposes" determined by Council. Local purposes may extend to all matters undertaken by a First Nation Council for the benefit of the First Nation and its members.

Legislation concerning First Nations is interpreted liberally. Where there is doubt in the meaning, it is usually interpreted in favour of First Nations. This means the term "local purposes" is likely to be interpreted as any purpose that can be reasonably related to a First Nation's governmental activity. The funds raised may be used as part of the annual budget or may be designated for a specific project or program. This could include public works, community facilities, housing, education, recreation and other community purpose projects.

Managing and Administering Reserve Land

A reserve is land set aside for the use and benefit of the members of a First Nation. The Queen in right of Canada, that is the federal government, holds the legal title for the First Nation. The actual use and benefit from the reserve land is for the sole benefit of the First Nation and its members.

There is a fundamental distinction between the power of First Nation governments to tax and their power to collect leasehold payments. Generally tax jurisdiction is not derived from land ownership but from government jurisdiction over the land.

Taxation enables First Nation governments to benefit from land within their jurisdiction and to exercise control over its use.

For example:

- Parts of reserve land may be used by outside parties through permits or leases. While the First Nation government may obtain compensation from leases and permits for this use, it is nevertheless deprived of the direct use of these lands. For instance, if reserve land is used for a pipeline right of way, the direct use of that land is not available to First Nation members. However, taxation of the pipeline enables the First

Nation to benefit from the land even though it can no longer be used directly by members.

- Where reserve land is leased by an individual First Nation member, only that member receives a benefit through compensation payments. Taxation, however, provides a continuing benefit to all members from the leased reserve land.
- Holders of permits and leases may retain permits or leases where the cost is minimal. This results in land being unavailable for other uses. Taxation of these interests discourages the hoarding of reserve land.
- Land use can be regulated through the rate of taxation. Lower taxation rates can attract desired industries and encourage effective land use and management. Higher rates can also discourage certain industries, businesses, or practices. For instance, underground cables could be taxed at a lower rate than above-ground cables.

POTENTIAL TAXABLE INTERESTS

Under a First Nation taxation by-law, the following types of interests in reserve lands could be taxed.

Agricultural Permits and Leases

Leased agricultural land is subject to taxation. First Nations lease agricultural lands by ministerial leases or informal agreements often called "buckshee" leases. These are private agreements between the First Nation or an individual member and a non-member.

Oil, Gas, Timber and Resource Leases

Surface leases may be taxed as interests in reserve land. Unlike royalty payments, tax revenues go directly into First Nation's general administration revenues.

Commercial Land Use Leases

Commercial leases of reserve land and facilities on those leases can be taxed. This is income for the First Nation over and above the lease payments.

Government Buildings

Federal and provincial governments normally pay grants in lieu of taxes. The federal government pays grants to all taxing authorities, including First Nation governments.

Rental Leases

Rental leases can be subject to taxation. Tax revenues would be independent of any rental payments. However, the lease or rental agreement should provide for the condition of taxation.

Utilities

Utility companies which are not government corporations are taxable. Frequently, utilities involving power, telephone and natural gas lines are located on rights of way granted for public roads through a reserve. Government corporations are generally willing to pay grants in lieu of taxation.

ALTERNATIVES TO TAXATION

There are ways to produce revenue other than taxation. Without a tax by-law, however, the person or corporation being "taxed" has little incentive to agree to pay an alternative measure.

User Fees

Where a First Nation provides a service such as water and sewers, snow removal or garbage collection, the First Nation may charge the user a fee.

Grants in Lieu of Taxes

Grants instead of taxes can be negotiated with outside interests for the use of reserve lands. Where a lease agreement is in place, a tax by-law provides a basis for negotiating with the leaseholder who might want to make payments rather than pay taxes.

Utility companies such as power, gas and telephone companies usually make payments approved by utility regulatory agencies to municipal governments as an alternative to paying taxes. With tax legislation, First Nations can negotiate with both government agencies and utilities for grants in lieu of taxes.

EXEMPTIONS

Tax Exemptions

A taxation by-law can exempt specific types of land users from taxation. Exemptions may take into account the provision of certain facilities or services as well as the non-profit and public benefit nature of bodies such as churches and community recreational facilities (e.g., a community centre or hockey rink).

A tax exemption must apply to each member of a class of land users. An exemption cannot discriminate against members of the same class by applying only to some members and not to others.

Development Tax Holidays

A First Nation may grant a developer a tax holiday if the developer makes improvements considered desirable by the First Nation. Take the example of a developer who requires a road which would serve both the developer and the First Nation members. The First Nation could construct the road and charge taxes to pay for the cost of construction over time. On the other hand, the developer could pay the cost in advance or build the road and pay no taxes or reduced taxes for a period of time. (Note that the policy of the Indian Taxation Advisory Board limits such exemptions to a five-year period.)

TAXATION CONSIDERATIONS

To evaluate the benefits and potential drawbacks to taxation, a First Nation Council should consider the following:

Would taxation affect federal government funding?

No. The stated policy of the federal government at the time Bill C-115 was enacted says that there would be no reduction of government funding for First Nations that implement taxation regimes. Moreover, if the First Nation directs tax revenues to specific areas, such as economic development or infrastructure improvement, government funding could be increased because tax revenues could serve as seed money to attract more funding.

Would taxation encourage development on the reserve?

Yes. Taxation could stimulate development on the reserve by creating a climate conducive to other business. Although the rate of taxation affects a corporation's decision on where to locate, other advantages to locating on reserve land may be more significant, for instance, the availability of better services.

Would First Nation members or First Nation corporations retain current exemptions?

Yes. Enactment of a taxation by-law would not affect current federal and provincial tax exemptions for First Nation members and corporations.

The Indian Act recognizes that First Nation lands and members are exempt from taxation. First Nation corporations and societies are, however, separate legal entities and therefore not exempt from taxes in the same way. Nevertheless, First Nation corporations and societies using reserve land can be exempted on the basis that they are corporate vehicles for the First Nation or its members.

Would taxation increase administration costs?

Yes. The cost of administering a tax system includes drafting the by-law, developing and implementing a communications strategy, conducting regular property assessments, preparing and sending annual tax notices and collecting taxes. In addition, there are the costs of administrative staff and, where necessary, expert personnel. On the other hand, a tax administration system could be an opportunity to upgrade staff skills and provide training.

HOW TO IMPLEMENT TAXATION

The development of a First Nation real property taxation by-law consists of eight stages.

- | | |
|-----------------|---|
| Stage 1. | Decision to tax
After considering the pros and cons of implementing a taxation regime, the First Nation decides to develop a taxation by-law. |
| Stage 2. | Preparation
The First Nation obtains the necessary information about taxation and drafts a by-law. |
| Stage 3. | Communication
Potential ratepayers and other affected parties, such as municipalities, are informed of the First Nation's intention to tax. |
| Stage 4. | Analysis
The draft by-law is analyzed by the Indian Taxation Advisory Board and the Department of Justice. Revisions to the by-law may be required. It is then formally passed and resubmitted. |
| Stage 5. | Recommendation
The Board then decides whether to recommend the by-law for approval by the Minister of Indian Affairs and Northern Development. |
| Stage 6. | Ministerial decision
Once the by-law is approved by the Minister, the First Nation and other parties are informed. |
| Stage 7. | Implementation
After the by-law is in force, the First Nation Council implements the tax law. The Board, the Secretariat and, to some extent, DIAND regional offices provide follow-up. |
| Stage 8. | Assessment appeals |

Stage 1. Decision to Tax

In deciding to tax, the First Nation should consider the factors discussed above as well as the financial feasibility of a taxation regime.

The First Nation must decide what interests can be taxed and then estimate the possible revenue to be gained from taxing those interests.

The costs of implementing and administering the taxation scheme (e.g., additional staff, cost of assessment, etc.) must be deducted from the potential revenue.

The net figure from this calculation will help determine whether taxation is worthwhile.

Stage 2. Preparation

The preparation stage includes the various steps in the development and enactment of taxation by-laws.

Extensive discussion and planning at this stage will reduce the need for subsequent amendments and minimize problems in implementation and compliance.

The Indian Taxation Advisory Board or the Indian Taxation Secretariat can provide information regarding taxation including Board-approved publications and a model by-law which can be adapted to most taxation purposes. The Board and the Secretariat can also assist a First Nation in preparing its taxation by-law.

The by-laws are drafted in accordance with the requirements of the taxation regime.

Four by-laws are required:

Taxation By-law

It sets out the taxation scheme and administration. This includes the duties of the tax administrator and the enforcement powers. The First Nation may use the model taxation by-law, which has been approved by the Board, or draft its own.

Assessment By-law

This by-law determines the interests to be assessed. At present, an assessment model by-law is not available but the Secretariat will provide precedents.

Rates By-Law

This by-law determines the rate at which these interests are to be taxed. Rates are normally determined in accordance with the rates of surrounding municipalities. In some cases, the rates for the first year of taxation are specified in the taxation by-law.

Expenditure By-law

Under paragraph 83(2) of the *Indian Act*, tax revenue expenditures must be authorized by by-law. Expenditures must be for "local purposes" extending to matters undertaken by a First Nation Council to the benefit of the First Nation and its members.

Rates and expenditure by-laws are normally in effect for a year so must be drafted, passed and approved annually. Precedents are available to First Nations by the Secretariat.

During the preparation stage, the First Nation should set up the infrastructure for administering the tax.

The estimate of the time required for the preparation stage should take into account that the Minister's approval must be in the calendar year preceding the year in which the taxation regime is to be implemented.

Stage 3. Communications Strategy

An effective communications strategy must inform all affected parties of the First Nation's decision to tax.

Affected parties include:

- potential ratepayers
- municipality
- members of the First Nation
- provincial assessment office

Ratepayers and Municipality

They should be informed as soon as the First Nation decides to tax. Notice of intent to assume taxing jurisdiction should be given to the affected parties during the calendar year preceding implementation.

By-laws cannot be retroactive. However, assessments can be done in the same year as the by-law is implemented.

After providing notice, the First Nation may also want to send potential ratepayers and the municipality a copy of a draft by-law, a draft assessment notice and a draft tax notice. In some cases, the First Nation will have to negotiate agreements to purchase municipal services with the appropriate municipal authorities.

Members of the First Nation

Members should also be informed of the proposed taxation regime. This avoids misunderstanding in the community.

Provincial Assessment Office

In most provinces, the provincial taxing authority, for a fee, will assess the interests to be taxed at the same rate as equivalent interests in the province. Alternatively, independent assessments can be made, subject to costs.

Stage 4. Analysis

After the by-law has been drafted, a copy is submitted to the Secretariat. It is particularly important to do so as soon as possible if the model by-law has not been followed.

The Secretariat forwards a copy of the by-law to the appropriate DIAND regional office for its records and requests background information (e.g., population, size of reserve, etc.).

The Board conducts a preliminary review of the by-law. The by-law and the preliminary analysis are then sent to the Department of Justice for comment.

When all the information is received, the Board conducts a complete analysis of the by-law and informs the First Nation of the results. At this point, the Secretariat may recommend amendments to the by-law before the First Nation Council formally passes and submits the by-law to the Board.

In the analysis of the by-law, the Board considers:

- nature and purpose of the by-law
- consistency of the by-law with section 83 of the Indian Act and other relevant legislation
- the by-law's fairness
- comprehensiveness of the taxation scheme
- adequacy of appeal mechanisms contained in the by-law
- appropriateness of the by-law's enforcement provisions
- exemptions contained in the by-law
- rates and services provided
- effectiveness of the communications strategy
- Department of Justice advice
- other factors which may be relevant.

As with any First Nation law, taxation by-laws must be passed by the "consent of the majority of the councillors of the band present at a meeting of the council duly convened."

Following formal passing of a by-law, the original should be sent to the Secretariat.

Stage 5. Recommendation

The Secretariat prepares a synopsis of the Board's analysis and a recommendation for consideration by the Board at the next quarterly meeting. A by-law may be initially presented to the Board at the draft stage.

The Board reviews the by-law, the synopsis and the recommendation and decides whether the by-law should be recommended for approval by the Minister. The Board also considers:

- potential tax base, e.g., who and what interests are being taxed
- consistency of proposed rates with those of surrounding communities
- implementation of the communications plan
- departmental and other federal considerations, e.g., other agreements which may affect taxation on reserve
- consultation and negotiation with other parties where a by-law might raise new and significant intergovernmental issues involving the First Nation
- where appropriate, comments from the Department of Justice, particularly with respect to authority or crown liability.

After its review, the Board may:

- recommend that the Minister approve the by-law in whole or in part
- defer its final recommendation and recommend that the by-law be approved only if the First Nation make specific amendments to the by-law
- recommend that the by-law not be approved.

The Board's recommendation is recorded in the Board minutes.

Once the Board recommends the by-law for approval, the Secretariat prepares the documentation to be forwarded to the Minister.

Stage 6. Ministerial Decision

When the Minister decides on the by-law, the First Nation is advised. If the by-law is approved, its effective date is the date the Minister signs it. However, implementation may begin at a later date.

After notice of approval, the First Nation informs the municipality and the assessment authority. The Secretariat informs the DIAND regional office and other relevant provincial ministries as may be necessary.

The original by-law and the Ministerial Order are sent by the DIAND regional office to the First Nation for safekeeping. A certified copy is retained by the Secretariat and the regional office.

Stage 7. Implementation

Once the by-law is implemented, the Board and the Secretariat are available to provide advice and assistance to First Nations.

As mentioned, rates and expenditure by-laws are submitted each year. Assessment by-laws are also amended periodically to reflect changes in assessment. Generally, these types of amending by-laws are processed through the expedited procedure discussed in a following section.

Stage 8. Assessment Appeals

Under subsection 83(3) of the *Indian Act*, by-laws must provide for an appeal procedure with respect to assessments made for taxation purposes.

A statutory right of appeal is fundamental to any tax assessment process for two reasons. First, because an assessment decision is made only on the strength of an assessor's judgment and second, everyone has a right to a hearing when matters affect a person's liberty or property rights.

PROCEDURES - TIME FRAMES

There are two different procedures for processing taxation by-laws. Newly created by-laws are processed through a full Board procedure. Amending by-laws as well as rates and expenditure by-laws can be processed through an expedited procedure. Each has a different time frame.

Regular Procedure

When to begin the process of developing a taxation regime depends on when the First Nation wants to implement taxation. The implementation must be at the beginning of a taxation year. The time required should be counted backwards from this date.

The following time periods for each stage of processing a by-law are rough estimates which may help a First Nation to estimate the appropriate time frame. As mentioned earlier, the by-law should receive Ministerial approval in the calendar year preceding the year in which it is to be implemented.

Once a First Nation decides to exercise its taxation jurisdiction, the process to implement an effective regime normally takes about a year.

Preparation:

The preparation period depends on the time needed by the First Nation to gather the required information, develop its taxation strategy, draft its by-laws and complete the assessments. A reasonable period would be three to four months.

Communications strategy:

A reasonable period of time for the First Nation to inform all affected parties is about three months before the by-law is submitted to the Board.

Board decision/Secretariat analysis:

The Board meets quarterly (every three months). When a by-law is submitted by a First Nation, it is tabled at the next quarterly meeting following submission. The Board's recommendation is usually made at the second quarterly meeting following submission.

Ministerial decision/approval:

From the time the by-law is recommended for approval by the Board until the Minister's decision is received by the Secretariat usually takes three to four weeks.

Expedited Procedure

The expedited procedure is used for those by-laws which do not require the approval of the full Board. This includes:

- amending by-laws where:
 - the initial by-law has been approved, and
 - the amendments are not substantive in nature.
- rates by-laws where:
 - the initial rates by-law has been approved, and
 - the mill rate does not exceed that of the previous year by more than 10 percent and is consistent with those adjacent jurisdictions.

- expenditure by-laws where:
 - the initial expenditure by-law has been approved, and
 - the classes of enumerated expenditures differ from those of the previous year.
- conditionally approved by-laws where:
 - the full Board has conditionally approved the by-law, and
 - the Rates Committee is satisfied that the conditions have been met.

The First Nation submits the by-law to the Secretariat. If the decision is made to expedite the by-law, a copy is sent to the chairperson of the Rates Committee. He or she reviews the by-law and the accompanying material and decides whether it should be recommended for approval. The by-law is then sent to each member of the Rates Committee for his or her opinion.

Upon review by the Rates Committee, the by-law is recommended for approval or other action. The chairperson of the Rates Committee gives reasons for the recommendation at the next quarterly meeting of the Board.

If the majority of the Rates Committee decides that the by-law should not be forwarded to the Minister for approval, the matter is put before the full Board at the next quarterly meeting at which time the Board makes a final determination on the by-law.

Note:

Requirements and procedures for enacting taxation by-laws are slightly different in British Columbia. For more information, please contact the British Columbia Ministry of Aboriginal Affairs.

SUMMARY

To tax or not to tax. That is a First Nation's first decision. If a First Nation Council decides to exercise its right to tax interests in the reserve, it should follow the series of steps outlined in this guide to put its tax regime in place. The process becomes a positive step toward self determination and the exercise of a First Nation's rights and responsibilities as a governing body.

La première nation soumet le règlement administratif au Secrétaire. Si on décide de lui accorder un traitement accéléré, une copie est adressée au président du Comité des taux, qui l'examine, avec les documents fournis à l'appui, et décide s'il faut ou non recommander son approbation. Le règlement administratif est ensuite adressé à chaque membre du Comité des taux, pour obtenir son avis.

Après que ce Comité l'a examiné, on recommande l'approbation du règlement administratif, ou une autre mesure. Le président du Comité justifie la recommandation à la prochaine réunion trimestrielle de la Commission.

Si une majorité des membres du Comité des taux décide qu'il ne faut pas soumettre le règlement administratif à l'approbation du Ministre, la question est portée à l'attention de la Commission au complet, à l'occasion de sa réunion trimestrielle suivante; la Commission prend alors une décision finale sur le règlement administratif.

Nota -

Les exigences et marches à suivre régissant la promulgation de règlements administratifs fiscaux sont un peu différents en Colombie-Britannique. Pour plus de renseignements, communiquez avec le ministère des Affaires autochtones de cette province.

RÉSUMÉ

Assujettir à l'impôt ou ne pas assujettir à l'impôt, telle est la première décision d'une première nation. Si le conseil d'une première nation décide d'exercer son droit de percevoir l'impôt sur les droits dans la réserve, il doit, pour instituer son régime fiscal, suivre la série d'étapes décrite dans le présent guide. Ce processus devient alors une étape concrète vers l'autodétermination et permet aux Premières Nations d'exercer leurs droits et responsabilités en tant que conseil de direction.

Décision de la Commission/analyse du Secrétariat :

La Commission se réunit chaque trimestre (tous les trois mois); quand une première nation soumet un règlement administratif, il est déposé à la réunion trimestrielle qui suit. La recommandation de la Commission est généralement faite lors de la deuxième réunion trimestrielle qui suit la présentation.

Décision et approbation du Ministre :

Il faut généralement compter de trois à quatre semaines entre le moment où la Commission recommande l'approbation du règlement administratif et celui où elle parvient au Secrétariat.

Marche à suivre accélérée

Cette marche à suivre s'applique aux règlements administratifs qui n'exigent pas l'approbation de la Commission au complet; cela comprend :

- les modifications de règlements administratifs, où :
 - le règlement administratif initial a été approuvé, et
 - les modifications qui ne sont pas «de fond».
- les règlements administratifs sur les taux, où :
 - le règlement administratif initial sur les taux est approuvé, et
 - le taux par mille ne dépasse pas celui de l'année précédente de plus de 10 p. 100, et est assorti à celui des juridictions environnantes.
- Règlements administratifs sur les dépenses, où :
 - le règlement administratif sur les dépenses a été approuvé, et
 - les catégories de dépenses énumérées sont différentes de celles de l'année précédente.
- Règlements administratifs approuvés sous certaines réserves, où :
 - la Commission au complet a approuvé le règlement administratif sous certaines réserves, et
 - le Comité des taux estime que les conditions ont été remplies.

MARCHES À SUIVRE : DÉLAIS

Il existe deux marches à suivre différentes pour les règlements administratifs fiscaux. Ceux qui sont nouvellement établis sont soumis à la marche à suivre complète de la Commission, tandis que les règlements administratifs modifiés, ou traitant de taux et de dépenses, peuvent faire l'objet d'une marche à suivre accélérée. Les délais sont différents dans les deux cas.

Marche à suivre ordinaire

Le moment qui convient pour entamer le processus d'élaboration d'un régime fiscal dépend des délais d'application de la loi voulus par la première nation. L'application doit se faire au début de l'exercice fiscal; le temps nécessaire doit donc être calculé à rebours à partir de cette date.

Les délais donnés ci-dessous pour chaque étape du traitement d'un règlement administratif ne sont que des estimations générales destinées à servir de repères aux Premières Nations. Comme nous l'avons déjà signalé, l'approbation du Ministre doit être obtenue durant l'année civile qui précède l'année où le régime fiscal sera appliqué.

Il faut compter normalement un an entre le moment où une première nation décide d'exercer ses pouvoirs fiscaux et celui où elle met en vigueur un régime efficace.

Préparation :

La période de préparation dépend du temps dont la première nation a besoin pour recueillir les données voulues, établir sa stratégie fiscale, rédiger ses règlements administratifs et préparer les cotisations. On peut raisonnablement s'attendre à y consacrer trois ou quatre mois.

Stratégie de communication :

Un délai raisonnable, qui permettra à la première nation d'informer toutes les parties en cause, est d'environ trois mois avant la soumission du règlement administratif à la Commission.

Les recommandations de la Commission sont inscrites dans son procès-verbal.

Après que la Commission ait recommandé l'approbation du règlement administratif, le Secréariat prépare la documentation à adresser au Ministre.

Étape 6. Décision du Ministre

La décision du Ministre au sujet du règlement administratif est signifiée à la première nation. S'il est approuvé, il entre en vigueur à la date à laquelle le Ministre l'a signé (bien que l'application puisse commencer à une date ultérieure).

Après avoir reçu l'avis d'approbation, la première nation en avise la municipalité et les autorités fiscales; le Secréariat en avise le bureau régional du MAINC et les autres ministères provinciaux concernés, selon le cas.

Le bureau régional du MAINC adresse l'original du règlement administratif et le décret ministériel à la première nation, qui doit les conserver. Le Secréariat et le bureau régional en conservent une copie conforme.

Étape 7. Mise en oeuvre

Une fois que le règlement administratif est en vigueur, le Conseil et le Secréariat sont présents pour offrir des conseils et une aide aux Premières Nations.

Comme nous l'avons déjà dit, les règlements administratifs sur les taux et dépenses sont soumis chaque année; de même, les règlements administratifs sont modifiés périodiquement pour tenir compte des changements dans la cotisation. Généralement, les règlements administratifs ainsi modifiés sont soumis à la procédure accélérée dont nous discutons plus loin.

Étape 8. Recours en appel sur les cotisations

Aux termes du paragraphe 83(3) de la *Loi sur les Indiens*, les règlements administratifs doivent prévoir la procédure de contestation de la cotisation.

Quel que soit le processus de cotisation fiscale, un droit de recours statuaire est d'importance capitale, pour deux raisons : 1) La cotisation n'est décidée que sur la déclaration d'un répartiteur; 2) Chacun a le droit d'audience sur les questions qui touchent à sa liberté ou à ses droits de propriété.

Après qu'un règlement administratif a été formellement adopté, l'original doit être envoyé au Secréariat.

Étape 5. Recommandation

Le Secréariat dresse un résumé de l'analyse de la Commission, puis une recommandation qui sera étudiée par la Commission à sa prochaine réunion trimestrielle. Un règlement administratif peut être présenté pour la première fois à la Commission au stade de l'ébauche.

La Commission étudie le règlement administratif, le résume et la recommandation, puis décide si ce règlement doit être soumis à l'approbation du Ministre. La Commission étudie en outre ce qui suit :

- l'assise fiscale proposée (c.-à-d. qui et quels droits sont assujettis à l'impôt),
- la conformité des taux proposés avec ceux des collectivités environnantes,
- la mise en oeuvre du plan de communication,
- les questions qui touchent le Ministère et le gouvernement fédéral, p. ex. les autres ententes qui peuvent se répercuter sur la fiscalité dans les réserves,
- les consultations et négociations avec les autres parties, lorsqu'un règlement administratif risque de soulever de nouvelles et importantes questions intergouvernementales qui mettent en jeu la première nation,
- au besoin, des observations du ministère de la Justice, notamment pour ce qui touche les pouvoirs ou les responsabilités de la Couronne.

Après cet examen, la Commission peut :

- recommander au Ministre d'approuver le règlement administratif, en totalité ou en partie,
- reporter sa recommandation finale et recommander l'approbation du règlement administratif seulement si la première nation y apporte des modifications précises,
- recommander que le règlement administratif ne soit pas approuvé.

Étape 4. Analyse

Après que le règlement administratif ait été rédigé, une copie est soumise au Secréariat. Il est particulièrement important de faire cela dès que possible si le modèle de règlement administratif n'a pas été suivi.

Le Secréariat achemine une copie du règlement administratif au bureau régional en cause, à titre de dossier, et demande des informations générales (p. ex. population, importance de la réserve, etc.).

La Commission fait un examen préliminaire du règlement administratif, lequel est envoyé, avec une analyse préliminaire, au ministère de la Justice, pour obtenir son avis.

Quand on a reçu toutes les informations, la Commission analyse en détails le règlement administratif et fait part des résultats à la première nation. À ce stade, le Secréariat peut recommander des modifications du règlement administratif, avant que le Conseil de la première nation ne l'adopte et ne le soumette formellement à la Commission.

Quand elle analyse le règlement administratif, la Commission étudie :

- la nature et l'objet du règlement administratif,
- sa conformité avec l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* et des autres lois pertinentes,
- l'équité de ce règlement administratif,
- la portée du régime fiscal,
- la pertinence des recours en appel contenus dans le règlement administratif,
- la pertinence des dispositions du règlement administratif traitant de son application,
- les exemptions contenues dans le règlement administratif,
- les taux et services offerts,
- l'efficacité de la stratégie de communication,
- l'opinion du ministère de la Justice,
- les autres facteurs éventuels pertinents.

Comme toute loi adoptée par une première nation, un règlement administratif fiscal doit être adopté en vertu du «consentement donné par une majorité des conseillers de la bande présents à une réunion du conseil convoquée.»

Étape 3. Stratégie de communication

Une bonne stratégie de communication veut que l'on avise toutes les parties intéressées de la décision d'imposer prise par la première nation.

Les parties intéressées comprennent :

- les contribuables éventuels,
- la municipalité,
- les membres de la première nation,
- le bureau de cotisation provincial.

Contribuables et municipalité :

On les avisera sans délai de la décision d'assujettir à l'impôt prise par la première nation. L'avis de l'intention d'assumer la juridiction fiscale doit être fournie aux parties en cause durant l'année civile qui précède la mise en oeuvre.

Un règlement administratif ne peut être rétroactif, mais on peut toutefois fixer les cotisations l'année même de l'application du règlement administratif.

Après avoir donné un préavis, la première nation voudra peut-être envoyer aux contribuables éventuels et à la municipalité une copie de l'ébauche du règlement administratif, une ébauche d'avis de cotisation et une ébauche d'avis fiscal. Dans certains cas, la première nation devra négocier des ententes sur l'achat de services municipaux avec les autorités municipales compétentes.

Membres de la première nation

Il convient aussi d'aviser ces membres du régime fiscal proposé, pour éviter tout malentendu au sein de la collectivité.

Bureau de cotisation provincial

Dans la plupart des provinces, les autorités fiscales provinciales évalueront, à un prix, les droits qui doivent être assujettis à l'impôt, au même taux que pour d'autres droits équivalents dans la province. On peut aussi assumer les coûts d'une évaluation indépendante.

Quatre règlements administratifs sont exigés :

Règlement administratif fiscal

Il décrit le régime et l'administration de la fiscalité, y compris les devoirs de l'administrateur fiscal et les pouvoirs exécutifs. La première nation peut faire usage du modèle de règlement administratif approuvé par la Commission, ou rédiger son propre règlement.

Règlement administratif sur la cotisation

Celui-ci détermine les droits qui seront assujettis à la cotisation. Aucun règlement administratif modèle pertinent n'existe actuellement, mais le Secrétariat fournira des précédents.

Règlement administratif sur les taux

Ce règlement fixe le taux d'imposition des droits en question. Il est normalement conforme à celui des municipalités environnantes. Parfois, le règlement administratif fiscal indique les taux qui seront en vigueur la première année d'imposition.

Règlement administratif sur les dépenses

Aux termes du paragraphe 83(2) de la *Loi sur les Indiens*, toute dépense de revenus fiscaux doit être autorisée par le règlement administratif. Ces dépenses doivent être à des « fins locales », mais comme nous en avons discuté plus tôt, l'expression est vague et laisse beaucoup de latitude à la première nation.

Les règlements administratifs sur les taux et dépenses sont normalement en vigueur pour un an; il faut donc les rédiger, adopter et approuver chaque année. Le Secrétariat peut fournir des précédents aux Premières Nations.

À l'étape de la préparation, la première nation devrait mettre sur pied l'infrastructure d'administration des impôts.

Quand on évalue le temps nécessaire pour cette étape, on tiendra compte du fait que l'approbation du Ministère doit être obtenue durant l'année civile qui précède l'année où le régime fiscal sera appliqué.

Étape 1. Décision d'assujettir à l'impôt

Avant de décider d'assujettir à l'impôt ou non, la première nation doit peser les facteurs énoncés ci-dessus de même que la faisabilité, sur le plan financier, d'un régime fiscal.

La première nation doit décider des droits qu'elle peut imposer, puis évaluer les revenus qu'elle pourrait obtenir de cette imposition.

Il faut déduire du revenu possible les frais d'application et d'administration du régime fiscal (p. ex. personnel supplémentaire, frais de cotisation, etc.).

Le résultat net de ce calcul aidera à déterminer s'il convient de percevoir l'impôt.

Étape 2. Préparation

Cette étape comprend les différents stades de l'élaboration et de la promulgation de règlements administratifs fiscaux.

C'est à cette étape qu'il faut discuter et planifier longuement, afin de réduire la nécessité d'apporter ultérieurement des modifications et de réduire au minimum les problèmes d'application et de conformité.

La Commission consultative de la fiscalité indienne et le Secréariat de la fiscalité indienne sont en mesure de fournir des informations sur la fiscalité, y compris des publications approuvées par la Commission et un modèle de règlement administratif qu'on peut adapter à la plupart des situations. La Commission et le Secréariat peuvent aussi aider la première nation à rédiger son règlement administratif fiscal.

Les règlements administratifs sont rédigés conformément aux exigences du régime fiscal.

MISE EN OEUVRE D'UNE FISCALITÉ

La création d'un règlement administratif fiscal sur les biens immobiliers se fait en huit étapes.

- | | |
|-----------------|---|
| Étape 1. | Décision d'assujettir à l'impôt
Après avoir pesé le pour et le contre d'un régime fiscal, la première nation décide de créer un règlement administratif fiscal. |
| Étape 2. | Préparation
La première nation se procure les renseignements voulus sur la fiscalité et rédige un règlement administratif. |
| Étape 3. | Communication
On avise les contribuables éventuels, et les autres parties intéressées (p. ex. les municipalités) du fait que la première nation a l'intention de les assujettir à l'impôt. |
| Étape 4. | Analyse
Le règlement administratif est analysé par la Commission consultative de la fiscalité indienne et par le ministère de la Justice. Il se peut que des corrections doivent y être apportées. Il est alors formellement adopté et soumis de nouveau. |
| Étape 5. | Recommandation
La Commission décide alors s'il faut soumettre le règlement administratif à l'approbation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. |
| Étape 6. | Décision du Ministre
Après que le Ministre a approuvé le règlement administratif, on en informe la première nation et les autres parties. |
| Étape 7. | Mise en oeuvre
Une fois que le règlement administratif est en vigueur, le conseil de la première nation applique la loi fiscale. Un suivi est assuré par la Commission, par le Secréariat et, dans une certaine mesure, par les bureaux régionaux du MAINC. |
| Étape 8. | Recours en appel sur les cotisations |

Les membres ou entreprises d'une première nation conserveraient-elles leurs exemptions actuelles?

Oui, la promulgation d'un règlement administratif fiscal n'aurait aucun effet sur les exemptions fiscales fédérales et provinciales accordées actuellement aux membres et sociétés d'une première nation.

La Loi sur les Indiens reconnaît que les terres et les membres des Premières Nations sont exempts d'impôts; leurs corporations et sociétés, toutefois, sont des entités légales distinctes, et ne jouissent donc pas des mêmes exemptions; néanmoins, celles qui font usage des terres de la réserve peuvent être exemptées pour le motif qu'elles sont des instruments de la première nation ou de ses membres.

La fiscalité ferait-elle grimper les frais administratifs?

Oui, les frais d'administration d'un système fiscal comprennent la rédaction d'un règlement administratif, l'établissement et l'application d'une stratégie de communication, l'exécution périodique d'évaluations foncières, la préparation et l'envoi d'avis fiscaux annuels et la perception des impôts, outre les frais occasionnés par le personnel administratif et, au besoin, par les experts. D'un autre côté, un tel système peut être l'occasion de perfectionner les compétences du personnel et d'assurer une formation.

Oui, parce qu'elle créerait un climat propice à l'établissement d'autres types d'entreprises. Une entreprise qui évalue des emplacements possibles se décidera en fonction, pour une part, du taux d'imposition, mais d'autres facteurs peuvent jouer un plus grand rôle, par exemple l'offre de meilleurs services dans la réserve.

La fiscalité encouragerait-elle la mise en valeur des réserves?

Non. Tel que mentionné dans le projet de la Loi C-115 le gouvernement fédéral a déclaré qu'il a pour politique de ne pas réduire le financement gouvernemental accordé aux Premières Nations qui adoptent des régimes fiscaux. De plus, une première nation qui applique les revenus fiscaux à des domaines précis (par exemple le développement économique ou l'amélioration de l'infrastructure) pourrait bénéficier d'une augmentation du financement gouvernemental, car les revenus fiscaux serviraient de capitaux d'amorçage qui attirent un financement supplémentaire.

L'imposition influencerait-elle le financement gouvernemental?

Le conseil d'une première nation devrait tenir compte de ce qui suit quand il évalue les avantages et désavantages possibles de l'imposition :

ÉLÉMENTS À PESER AVANT D'ASSUJETTIR À L'IMPÔT

Une première nation peut accorder un congé fiscal à un promoteur qui apporte des aménagements qu'elle juge utiles. Si par exemple un promoteur a besoin d'une route qui lui serait utile autant qu'aux membres de la première nation, celle-ci peut construire la route, puis introduire un impôt en vue de recouvrer à la longue les frais de construction; le promoteur pourrait aussi payer les frais d'avance, ou construire la route et ne pas payer d'impôts (ou en payer moins) pour un certain temps (notez que la politique de la Commission consultative de la fiscalité indienne limite de telles exemptions à un maximum de cinq ans).

Congé fiscal pour les promoteurs

POSSIBILITÉS AUTRES QUE LES IMPÔTS

Il existe d'autres façons que les impôts pour créer des revenus; toutefois, en l'absence d'un règlement administratif fiscal, la personne ou l'entrepris qui l'on «assujéti à l'impôt» n'a guère de motivation pour accepter de payer selon d'autres modalités.

Frais d'utilisation

Une première nation peut percevoir des frais d'utilisation lorsqu'elle assure des services (eau, égouts, déneigement, collecte des ordures ménagères).

Subventions au lieu de taxes

On peut négocier avec des droits externes des subventions au lieu de taxes pour l'utilisation des terres de réserve. Lorsqu'il y a convention de bail, un règlement administratif fiscal forme la base de négociations avec un locataire qui préférera peut-être effectuer des versements plutôt que de payer des impôts.

Les sociétés de services publics (électricité, gaz, téléphone) versent généralement aux gouvernements municipaux, au lieu d'impôts, des sommes approuvées par les organismes de réglementation de tels services. Une loi fiscale permet aux Premières Nations de négocier des subventions au lieu d'impôts aussi bien avec les organismes gouvernementaux qu'avec les sociétés de services publics.

EXEMPTIONS

Exemptions fiscales

Un règlement administratif fiscal peut soustraire une classe particulière d'utilisateurs des terres à l'impôt. Ces exemptions tiendront compte de facteurs divers : usage de certains services ou installations, organismes de nature non lucrative ou de bienfaisance d'entités comme les églises et centres de loisirs communautaires (p. ex. un centre communautaire ou une patinoire de hockey).

Toute exemption fiscale doit s'appliquer à l'ensemble des membres d'une classe d'utilisateurs des terres; on ne peut discriminer entre ces membres, c'est-à-dire l'appliquer à certains mais non à d'autres.

DROITS POSSIBLEMENT IMPOSABLES

Un règlement administratif fiscal d'une première nation pourrait imposer des droits dans les terres de réserve, comme suit :

Permis et baux agricoles

Les terres agricoles louées sont soumises à des impôts. Les Premières Nations jouent des terres agricoles au moyen de baux ministériels, ou d'ententes officielles privées entre la première nation (ou l'un de ses membres) et un non membre.

Baux sur le pétrole, le gaz, le bois et les ressources

Des baux de surface peuvent être imposés en tant que droits dans les terres de réserve. Contrairement aux redevances, les recettes fiscales sont directement intégrées aux revenus administratifs généraux de la première nation.

Baux sur l'utilisation commerciale des terres

On peut imposer les baux commerciaux dans des terres de réserves, de même que les installations qui se rapportent à ces baux. Pour la première nation, c'est un revenu qui s'ajoute aux paiements locatifs.

Édifices gouvernementaux

Les gouvernements fédéral et provinciaux paient normalement des subventions au lieu de taxes. Le gouvernement fédéral verse des subventions à toutes les autorités fiscales, y compris aux gouvernements des Premières Nations.

Location-bail

La location-bail peut être soumise à l'imposition, ces revenus étant distincts de tout frais de location. Toutefois, le bail ou l'entente de location doit stipuler les modalités d'imposition.

Services publics

Sont imposables les sociétés de services publics non gouvernementales. Souvent, les lignes d'énergie électrique, téléphoniques et de gaz employées par les services sont situées dans des emprises accordées pour les voies publiques qui traversent les réserves. Les sociétés d'état sont en général disposées à verser des subventions au lieu de payer des impôts.

jouissance directe des terres. Si par exemple une emprise est exigée sur les terres de réserve pour un gazoduc ou oléoduc, les membres de la première nation ne peuvent plus en faire un usage direct; l'imposition de l'oléoduc ou gazoduc lui permet néanmoins de tirer profit des terres, même si elles ne sont plus directement utilisables par les membres.

- Si une terre de réserve est louée par un membre individuel de la première nation, lui seul profite des paiements d'indemnisation. L'imposition de terres de réserve louées, par contre, profite en permanence à tous les membres.

- Les détenteurs de permis et baux auront tendance à les conserver si le coût en est minime, ce qui interdit d'utiliser les terres à d'autres fins. L'imposition de ces droits évite l'accaparement de terres de réserve.

- Le taux fiscal peut servir à régler l'utilisation des terres. Un bas taux attirera les industries désirées et incitera une saine utilisation et gestion des terres; des taux élevés peuvent servir de «repoussoir» pour certaines industries ou méthodes. Les câbles souterrains, par exemple, devraient être moins imposés que les câbles aériens.

Création de revenus

La fiscalité permet à une première nation de percevoir des revenus indépendamment du financement gouvernemental; elle peut s'en servir à toute «fin locale» déterminée par le Conseil. L'expression «fins locales» n'étant pas définie ou circonscrite, elle peut s'appliquer à toute chose entreprise par le conseil d'une première nation au profit d'elle-même et de ses membres.

Une interprétation large est donnée aux lois concernant les Premières Nations. S'il existe le moindre doute quant au sens, l'interprétation leur est le plus souvent favorable; ainsi, l'expression «fins locales» a des chances d'être interprétée comme toute fin raisonnable qui concerne l'activité gouvernementale d'une première nation. Les fonds perçus peuvent être intégrés au budget annuel, ou désignés pour un projet ou programme particulier, soit travaux publics, installations communautaires, logement, éducation, loisirs et autres projets exécutés pour la communauté.

Gestion et administration des terres de réserve

Une réserve est une terre mise de côté à l'usage et au profit des membres d'une première nation. La Reine du chef du Canada (c'est-à-dire le gouvernement fédéral) détient le titre juridique pour le compte de cette première nation. L'usage et le profit des terres de réserve sont au profit exclusif de cette nation et de ses membres.

Il existe une distinction fondamentale entre les pouvoirs fiscaux du gouvernement d'une première nation et ses pouvoirs de perception des versements sur les baux. De façon générale, les pouvoirs fiscaux découlent non pas de la propriété des terres, mais de la compétence du gouvernement sur ces terres.

Les impôts permettent aux gouvernements des Premières Nations de profiter des terres relevant de leur juridiction et de contrôler les utilisations qui en sont faites.

Voici des exemples :

- Des parties des terres de réserve peuvent être utilisées par des parties de l'extérieur, par l'intermédiaire de permis ou baux. Même si le gouvernement de la première nation peut se faire indemniser cette utilisation au moyen de permis et de baux, il reste qu'elle perd la

La Commission est dotée de deux comités : le comité des taux, qui s'occupe des règlements administratifs, et le comité des politiques, qui traite des questions politiques touchant la fiscalité des Premières Nations. Le Comité se réunit chaque trimestre, en mars, juin, septembre et décembre.

Situé actuellement au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Secréariat de la fiscalité indienne apporte un soutien à la Commission et une aide aux Premières Nations à l'égard de la création et de l'application d'un système fiscal.

La Commission consultative de la fiscalité indienne et le Secréariat de la fiscalité indienne sont présents à chaque étape du processus, pour apporter aux Premières Nations leur appui, leur aide et leurs conseils.

POURQUOI ASSUJETTER À L'IMPÔT?

Fonction essentielle du gouvernement, l'imposition facilite l'autonomie gouvernementale et confère plus d'autosuffisance aux Premières Nations, dont le revenu possible s'en trouve augmenté.

Il existe trois raisons fondamentales pour mettre en oeuvre un règlement administratif fiscal :

- appliquer les pouvoirs gouvernementaux d'une première nation;
- permettre à la première nation de percevoir des revenus;
- améliorer la gestion et l'administration des terres de réserve.

Exercice des pouvoirs

Un conseil d'une première nation qui promulgue un règlement administratif fiscal affirme sa compétence à l'égard des territoires où ce règlement s'applique, c'est-à-dire sur les terres qui s'inscrivent dans les limites de la réserve.

Certains gouvernements provinciaux et municipaux perçoivent l'impôt des entreprises non indiennes situées dans des réserves, tandis que d'autres s'en abstiennent. La première nation qui fait payer l'impôt à cet usager non autochtone signale qu'elle exerce son pouvoir sur ses propres terres; le gouvernement provincial ou municipal retire alors ses propres taxes pour éviter la multiplication des paliers d'imposition.

L'article 83 de la *Loi sur les Indiens* indique les éléments nécessaires à l'adoption d'un règlement administratif fiscal :

83. (1) Sans préjudice des pouvoirs que confère l'article 81, le conseil de la bande peut, sous réserve de l'approbation du ministre, prendre des règlements administratifs dans les domaines suivants :

a) sous réserve des paragraphes (2) et (3), l'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve, ainsi que sur les droits sur ceux-ci, et notamment sur les droits d'occupation, de possession et d'usage;

C'est-à-dire que :

- le conseil d'une première nation
- peut, sous réserve de l'approbation du ministre des Affaires indiennes,
- promulguer un règlement administratif fiscal
- à des fins locales sur les terres situées dans la réserve, ainsi que sur les droits afférents.

Commission consultative de la fiscalité indienne

À la suite de l'adoption du projet de loi C-115, la Commission consultative de la fiscalité indienne fut créée en 1989 pour aider les Premières Nations à exercer leurs pouvoirs fiscaux.

Les 10 membres, la plupart autochtones, sont nommés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Collectivement, ils font des recommandations au Ministre sur les règlements administratifs et autres questions fiscales.

LES RACINES JURIDIQUES

L'imposition constitue l'application des pouvoirs d'un gouvernement; cette application, pour les terres de réserve, est exécutée par le Conseil d'une première nation. Le présent guide traite de la perception d'impôts sur des droits particuliers dans les terres des réserves, lesquels sont distincts des droits collectifs fondamentaux des membres des Premières Nations.

Autrefois, les Premières Nations se distribuaient leurs richesses au moyen de partages, cadeaux, potlachs et présents, ce qui équivalait, en terminologie non autochtone, à des formes d'imposition.

L'*Acte de l'avancement des Sauvages, 1884* reconnaissait aux Premières Nations le droit de s'imposer elles-mêmes, mais comme l'économie de la plupart n'était pas monétaire, et que la majorité de ses membres vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, l'option n'était pas viable.

Selon la *Loi sur les Indiens*, les réserves sont des terres détenues par la Couronne à l'usage et au profit des membres des Premières Nations. Les membres détiennent un droit dans leurs terres de réserve; le droit qui accorde à un non-autochtone, ou à une entreprise, de faire usage de ces terres à des fins particulières se distingue des droits collectifs de tous les membres des Premières Nations.

Avant l'adoption en 1988 du projet de loi C-115, également connu sous le nom de «modification de Kamloops», la *Loi sur les Indiens* ne précisait pas si des terres cédées à des locataires faisaient partie des réserves indiennes.

Le projet de loi C-115 a bien précisé que, même louées, les terres continuaient à faire partie de la réserve. Aux termes de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, le conseil d'une première nation est en droit de promouvoir un règlement administratif imposant les droits sur toute terre contenue dans son territoire, y compris le droit d'occuper, de posséder ou d'utiliser les terres de réserve. L'impôt perçu doit servir à des fins locales seulement.

Quand l'article 83 a été modifié par le projet de loi C-115, on a modifié le libellé de la définition de «réserve» et précisé que les terres de la réserve louées à des parties externes continuent à en faire partie. La terminologie aussi fut modifiée, le terme «désigné» se substituant à «cédé». Cette modification a donc permis aux conseils des Premières Nations d'imposer les droits des tiers parties dans les terres de réserve, par l'adoption d'un règlement administratif à cette fin.

19	RÉSUMÉ
18	Marche à suivre accélérée
17	Marche à suivre ordinaire
17	MARCHES À SUIVRE : DÉLAIS
16	Étape 1. Décision d'assujettir à l'impôt
16	Étape 2. Préparation
16	Étape 3. Stratégie de communication
15	Étape 4. Analyse
15	Étape 5. Recommandation
16	Étape 6. Décision du Ministre
16	Étape 7. Mise en oeuvre
16	Étape 8. Recours en appel sur les cotisations
10	MISE EN OEUVRE D'UNE FISCALITÉ
8	ÉLÉMENTS À PESER AVANT D'ASSUJETTIR À L'IMPÔT
8	Congé fiscal pour les promoteurs
7	Exemptions fiscales
7	EXEMPTIONS
7	Subventions au lieu de taxes
7	Frais d'utilisation
7	POSSIBILITÉS AUTRES QUE LES IMPÔTS
6	DROITS POSSIBLEMENT IMPOSABLES
4	Gestion et administration des terres de réserve
4	Création de revenus
3	Exercice des pouvoirs
3	POURQUOI ASSUJETTIR À L'IMPÔT?
2	Commission consultative de la fiscalité indienne
1	LES RACINES JURIDIQUES

Les Premières Nations ont le droit de percevoir des impôts sur les droits non autochtones dans les réserves, qu'il s'agisse de centres commerciaux, terrains de golf, subdivisions résidentielles, nouvelles industries, services publics ou autres droits loués sur leurs terres.

Le présent livret énonce les pouvoirs fiscaux des conseils des Premières Nations, et traite de diverses questions que soulève l'application de ces pouvoirs. Il donne enfin un aperçu des façons de procéder pour imposer les droits non autochtones sur les terres de réserve.

Commission consultative de la fiscalité indienne
Secrétariat de la fiscalité indienne
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
10, rue Wellington
Hull (Québec)
K1A 0H4
(819) 997-8210

© Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c. p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1992.

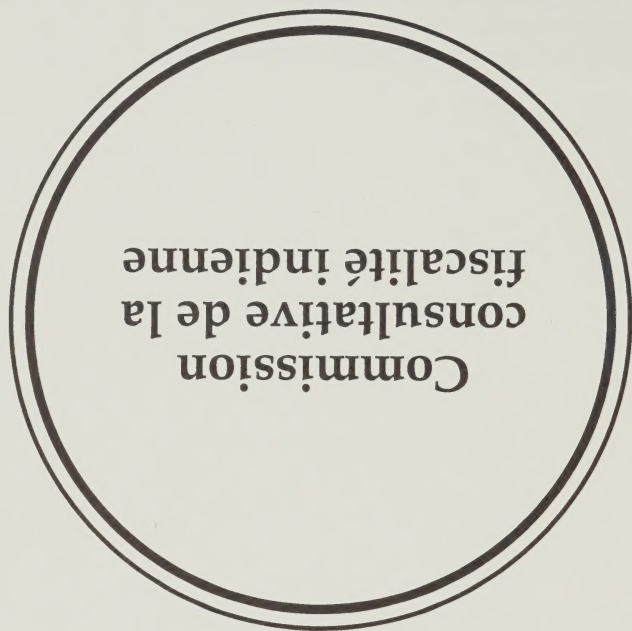
QS-5299-000-BB-A1
N° de catalogue : R32-123/1992
ISBN 0-662-59331-6

Ministre des Approvisionnements et
Services Canada



Pourquoi assujettir à l'impôt ?

Questions à examiner par les
conseils des première nation





Pourquoi assujettir à l'impôt ?

Questions à examiner par les
conseils des première nation

